

מבט על, גיליון 650, 30 בדצמבר 2014

זירת לחימה לכל דבר: אסטרטגיית הלחימה המשפטית של הפלסטינים

גלעד שר וקרן אבירם

לצד זירות הלחימה הקלאסיות – הזירה הצבאית (הקונבנציונאלית והבלתי-קונבנציונאלית) והזירה המדינית הישירה – מתפתחות כשוות-משקל זירות הלחימה של הסייבר, הכלכלה, והתקשורת. תכלית השימוש בכל זירות הלחימה השונות, היא השגת יעדים מדיניים-פוליטיים. לחימה המתנהלת בכולן יחדיו ובכל אחת מהן, כשהיא לעצמה, יכולת היזק עצומה לישראל. לצדן, תוססת גם הזירה המשפטית הבינלאומית, עד לאחרונה בולטת פחות מהאחרות, והפלסטינים ותומכיהם מיטיבים לעשות בה שימוש אינטנסיבי נגד ישראל, במימוש צעדים או באיום לממשם. בין היתר, מדובר בהחלטות בעצרת הכללית ובוועדות האו"ם; מינוי דווחים מיוחדים (Special Rapporteurs) מטעם האו"ם "לשטחים הכבושים"; הקמת ועדות חקירה לבחינת פעולותיה הצבאיות של ישראל; תביעות משפטיות אזרחיות ופליליות בבתי משפט מדינתיים ברחבי העולם, תוך שימוש בסמכות השיפוט האוניברסאלית; פנייה למוסדות שיפוטיים בינלאומיים דוגמת בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) ובית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC).

בליץ האירועים המשפטיים והמדיניים של השבועיים האחרונים ממחיש את המשפטיזציה של הפוליטיקה הבינלאומית, המשרתת היטב את מסע הזה-לגיטימציה נגד מדינת ישראל ומדרדרת את מעמדה הבינלאומי. לעתים תכופות מדי, תפסו המהלכים הללו את ישראל הרשמית לא מוכנה, נגררת ומגיבה וללא תשובות מספקות.

ב-17 בדצמבר 2014 פורסמה הצהרה מטעם המדינות החברות באמנת ג'נבה הרביעית, שבוע לאחר ששוויץ (המדינה האמונה על יישום אמנות ג'נבה) החליטה על כינוס המדינות, חרף מאמציהן של ישראל וארצות הברית למנוע זאת. הייתה זו הפעם השלישית מאז 1949 שבה התכנסו המדינות החברות: שני הכינוסים הקודמים היו ב-1999 וב-2001; בכולן מוקדי הכינוס היו ישראל והשטחים הפלסטינים הכבושים. כינוס המדינות נעשה לאחר התייעצויות ממושכות של שוויץ עם המדינות החברות, ובהתאם להחלטת העצרת הכללית של האו"ם 64/10 מ-5 בנובמבר 2009. החלטה זו של העצרת התקבלה בעקבות מבצע "עופרת יצוקה", והמליצה, בין היתר, על כינוס המדינות החברות במטרה לאמץ צעדים לאכיפה של אמנת ג'נבה הרביעית בשטחים הפלסטינים הכבושים. הדווחים המיוחדים (Special Rapporteurs) לשטחים וועדות החקירה שמונו נגד ישראל קראו גם הם לאורך שנים וביתר שאת באותה העת, לכינוס הוועידה, אולם מאמצי בלימה דיפלומטיים נרחבים של ישראל ובעלות בריתה באותה תקופה וגם שנה לאחר מכן באו"ם, וכן מאמצי שכנוע אצל המדינות החברות, מנעו את הכינוס. זו הפעם, הודיעה שוויץ, כי "בהתייעצויות בארבעת החודשים האחרונים הייתה מסה קריטית בין-אזורית של מדינות חברות אשר ביקשו את הכינוס, כפי שהיה ב-1999 וב-2001. רק מעט מדינות הביעו את התנגדותן ולא השתתפו בכינוס". מלבד ההצהרה הרשמית שפורסמה בסיום הכינוס, אשר מבקרת את ישראל, עצם הכינוס, כשהוא לעצמו, ממחיש עד כמה אבדו לישראל התמיכה והגיבוי החשובים של רבות ממדינות אירופה, ומסמן את המשך ההידרדרות במעמדה הבינלאומי של המדינה. היבט נוסף של המתרחש בזירה המשפטית הבינלאומית נגלה אף הוא ב-17 בדצמבר: בית הדין האירופי לצדק החליט להסיר את חמאס מרשימת ארגוני הטרור. בהודעת האיחוד האירופי נמסר, כי ההחלטה מבוססת על טעמים פרוצדורליים ואין בה הערכה כלשהי של בית הדין באשר לסיבות המהותיות להכנסת חמאס לרשימת ארגוני הטרור: "זוהי החלטה שיפוטית של בית הדין, לא החלטה פוליטית של ממשלות האיחוד", כך הובהר. אולם, מהלך זה ממחיש שימוש נוסף בכלים משפטיים, הפעם גם מצד ארגון חמאס, שעתר לבית הדין האירופי לצדק נגד החלטת האיחוד להכניסו לרשימה האמורה.

אירוע שלישי שהשלים את ההתרחשויות המשפטיות הבינלאומיות של 17 בדצמבר הוא הגשת ההצעה הפלסטינית למועצת הביטחון של האו"ם, חרף מאמצים דיפלומטיים חפוזים של ישראל למנוע זאת ברגע האחרון. הצעה זו, שהגישה ירדן, קוראת להכרה במדינה פלסטינית בגבולות 67' ולסיום הכיבוש בתוך שנתיים. לאחר שעברה מספר שינויים, הוגשה טיוטת ההצעה הסופית למועצת הביטחון ביום 30 בדצמבר. אולם, עדיין לא ברור האם יהיה רוב להצעה בקרב חברות המועצה וכיצד תתנהל ארצות הברית בהצבעה במועצת הביטחון. עם זאת, גם אם בסופו של דבר ההצעה הפלסטינית לא תעבור במועצת הביטחון, הרי שיש בעצם הגשתה וב"קמפיין" שקדם לה כדי לגרום לנזק דיפלומטי ותקשורתי משמעותי למדינת ישראל, שנאלצת פעם נוספת להתגונן מפני יוזמות של הצד השני, אשר מחריפות את מסע דה-הלגיטימציה שמתנהל נגדה. יש להזכיר, כי הצעה זו מופיעה על רקע של סחף החלטות הולך וגובר בפרלמנטים אירופיים, שהכירו במדינה פלסטינית. שותפות לסחף הזה מדינות אירופיות ידידותיות לישראל, דוגמת ספרד, אירלנד, שבדיה, בריטניה, צרפת והפרלמנט האירופי.

היה ותוכר פלסטין כמדינה על-פי החלטה של מועצת הביטחון, יהיו לכך השלכות פנימיות ובינלאומיות בעלות משמעות של ממש: על מעמד ההסכמים שנחתמו בין ישראל לאש"ף ועל מעמדה המשפטי של ישראל בשטחים, לרבות בהתנחלויות שבגדה המערבית. עוד ינבעו ממעמד של "מדינה פלסטינית" משמעותיות מרחיקות-לכת בתחום האזרחות, הקמת צבא, הצטרפות לארגונים בינלאומיים ולאמנות בינלאומיות, הגבלת סמכויות ישראליות בשטחים – לרבות במרחב האווירי, בספקטרום האלקטרומגנטי, במרחב הימי ועוד. כך ישיגו הפלסטינים כמה וכמה תמורות, שמעולם לא ביקשו מישראל וממילא לא השיגו סביב שולחן המשא ומתן.

ברקע לכל אלה, מצוי האיום המתמיד בניהול הליכים משפטיים נגד ישראל, נגד קצינים בכירים בצה"ל ונגד נושאי-משרה ממשלתיים בכירים, במטרה להעמידם לדין בבתי משפט בינלאומיים או מדינתיים. נראה, כי הפלסטינים מחכים לשעת כושר כדי לערב את בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) נגד ישראל (בין אם בהצטרפות לאמנת רומא ובין אם בהגשת הצהרה אד-הוק על קבלת סמכות השיפוט, כפי שהיה ב-2009). ניתן להעריך, כי העילות שעל פיהן יבקשו הפלסטינים לבסס התערבות כזו של בית הדין יתמקדו בהתנחלויות ובפעולותיה הצבאיות של ישראל "בשטחי פלסטין" משנת 2012 (מועד ההכרה בפלסטין כמדינה משקיפה בעצרת הכללית של האו"ם), בעיקר ביחס למבצעים 'עמוד ענן' ו-'צוק איתן'. לגבי המלחמה האחרונה בעזה, הוקמה זה-מכבר ועדת חקירה מטעם מועצת זכויות האדם של האו"ם, ועדת שאבאס, שאמורה לפרסם את ממצאיה בחודשים הקרובים.

משקלו של המשפט הבינלאומי התחזק מאוד בשנים האחרונות, כחלק מתהליכי הרישות והגלובליזציה, וכפועל יוצא מהתגברות התערבותה של הקהילה הבינלאומית בתוך שטחן הריבוני של מדינות. והנה דווקא ישראל, המצייתת באופן עקבי למשפט הבינלאומי, נתונה במתקפה חסרת תקדים הנשענת על קמפיין מתוזמר היטב.

כפי שראינו במבצעי הלחימה האחרונים בעזה, לרבות במהלך 'צוק איתן' ולאחריו, בלחימה קונבנציונלית המתבצעת במרחב אורבאני צפוף אוכלוסין, כל קורבן – ישראלי או פלסטיני – משרת את הפלסטינים, אשר משכילים למנף את "ההישג" בחזית המדינית והתקשורתית לטובתם. החזית המשפטית המתהדקת שנוספה להן – גם היא חזית עימות לכל דבר. יש בבסיסה מבחינת הפלסטינים אסטרטגיה ותורת לחימה, הכוללת מהלכים טקטיים ואסטרטגיים במהלך הלחימה עצמה וביתר שאת – לאחריה, בשילוב עם מניפולציות, דיסציפלינות ועולמות תוכן שונים כגון דיפלומטיה פעילה, תקשורת המונים, מודיעין, הסתה, חרמות וסנקציות. מול החזית המאתגרת הזו נראית ישראל לא ערוכה ובלתי-קומפטנטית בעליל.

לוחמת המשפט המאורגנת, המתנהלת נגד ישראל, מחייבת אותה להתייחסות מתאימה ולהיערכות יזומה ויצירתית. טוב תעשה ממשלת ישראל אם תנקוט במקביל גם יוזמה מדינית לסיום הסכסוך, ולא תראה כמי שמשמיתה העיקרית, היא להתמודד עם המתקפות עליה ולהדוף ניסיונות, שילכו ויגברו, לאכוף עליה הסדר כפוי. לשם כך, עליה לגבש מדיניות משוכללת שתיושם בהדרגה: הידברות רב-צדדית אזורית, משא ומתן דו-צדדי עם הפלסטינים, וכן צעדים עצמאיים לעיצוב גבולות המדינה סביב בית לאומי דמוקרטי ובטוח לעם היהודי. רכיביה של גישה זו אמורים להתבטא במאמצים מקבילים, חלופיים זה לזה ומשלימים זה את זה. בכל אחד מאלה ניתן להתקדם בצעדי ביניים ובתקופות מעבר, שיקדמו הסכם חלקי ומציאות של שתי מדינות לאום, גם בהעדר הסדר ארוך טווח.